PRB 05-15E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

A CLOSER LOOK AT ONTARIO'S "$23-BILLION GAP"

Michael Holden
Economics Division

10 May 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-00547/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

FEDERAL REVENUES AND EXPENDITURES IN ONTARIO 2

FEDERAL BUDGET BALANCES AND THE $23-BILLION GAP 6

CONCLUSION 9

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A CLOSER LOOK AT ONTARIO'S "$23-BILLION GAP"

INTRODUCTION

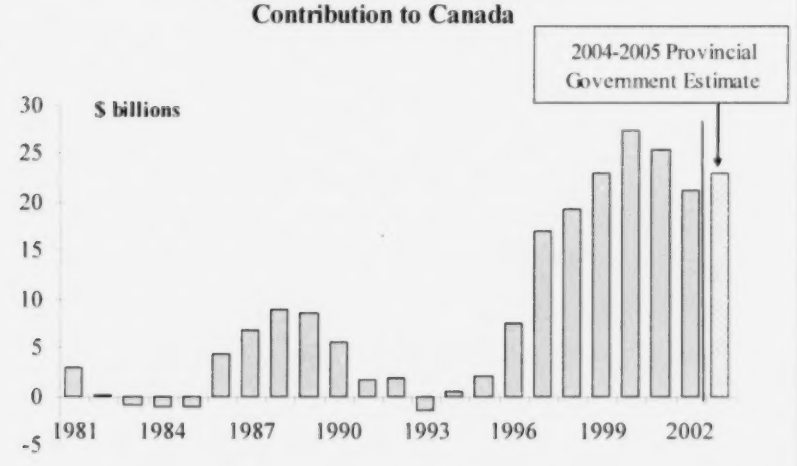
In late January 2005, the Government of Ontario began a campaign arguing that it contributes more than its fair share to confederation. Based on Statistics Canada's Provincial Economic Accounts (PEA) data, the province has claimed that Ontario provides $23 billion more per year in revenues to the federal government than it receives back in federal expenditures. Moreover, it maintains that this annual contribution has increased from only $2 billion in 1995.

PEA data are considered to be a comprehensive summary of all federal revenues (taxes and social insurance contributions) and expenditures (direct spending, transfer payments and interest payments on the federal debt) in each province. As such, the dollar figures in the provincial government's claim are not in dispute. However, the intended message – that the rise from a $2-billion to a $23-billion gap represents a tremendous increase in the fiscal burden on Ontarians – has been questioned by some.

In fact, as this paper demonstrates, the growth in both federal revenues and expenditures in Ontario since 1995 is in line with the trends in other provinces. The primary reason Ontario's net fiscal contribution to Canada has increased so dramatically since 1995 is that the federal government moved from a deficit to a surplus position over that time. The "$23-billion gap" argument does not take this into account.

FEDERAL REVENUES AND EXPENDITURES IN ONTARIO

Figure 1 – Ontario's Net Fiscal Contribution to Canada



Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

Ontario's net annual fiscal transfers to Canada are shown in Figure 1. Figure 1 confirms that Ontario's net contribution to Canada rose from $2 billion in 1995 to $21.2 billion in 2002 – the most recent year for which official data are available. The $23-billion figure used by the Ontario government is an estimate made by the provincial Department of Finance of Ontario's net fiscal transfer in 2004-2005. It is based on previous PEA revenue and expenditure data, and adjusted for taxation and spending initiatives announced in recent federal budgets.[1]

In 2002, the federal government collected $81.1 billion in revenues from Ontarians through various taxes and transfers, equivalent to about $6,704 per person. At the same time, the federal government made direct expenditures and transfer payments in the province totalling $59.9 billion, or $4,955 per person. Ontario makes by far the largest total net contribution to Canada of any province, although Albertans contribute more on a per capita basis.

---

(1) The Ontario government's expectation that the province's net transfer to the federal government will rise, after declining since 2000, is based on recent increases in federal government transfer payments (including for health and equalization) that will primarily accrue outside of Ontario.

The fact that federal revenues frequently exceed expenditures in Ontario (Figure 2) – and the fact that Ontario is usually a net fiscal contributor to Canada – speak to the wealth of the province. While the average Ontarian contributes more to federal government revenues than most other Canadians, this is not because Ontarians are taxed at higher rates or are otherwise discriminated against. All else being equal, an individual earning $50,000 in Ontario pays the exact same federal tax as someone earning that salary in New Brunswick, or in any other province.[2] The reason Ontarians contribute more to federal coffers is simply because, on average, residents of that province have higher incomes.

Figure 2 – Per Capita Federal Revenues and Expenditures in Ontario

Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

The federal government also spends less in Ontario because it is a wealthy province. For example, fewer individual Ontarians qualify for federal benefits such as Employment Insurance because incomes in the province are higher and unemployment is lower than the national average. Similarly, Ontario does not qualify for equalization payments because the provincial government's revenue-generating capacity is too high.[3]

---

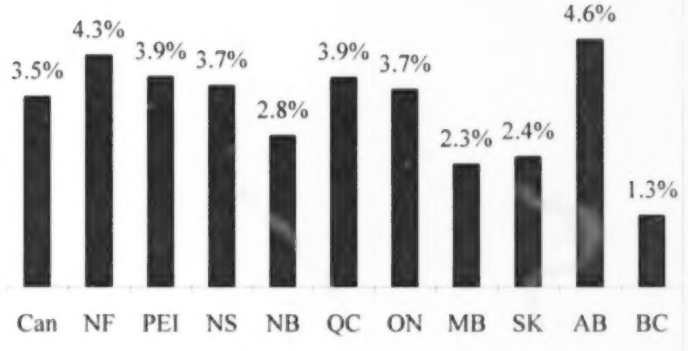
(2) This issue is discussed in more detail in Michael Holden, *Seven Notions about Equalization*, PRB 04-58E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, March 2005.

(3) It is important to note that equalization payments are made based on a province's ability to generate revenues on its own. However, the formula is such that even after qualifying provinces collect the transfer, their ability to generate revenues is still not as high as Ontario's.

As Figure 2 suggests, the increase in Ontario's net fiscal transfer to Canada since 1995 is primarily the result of strong revenue growth. On a per capita basis, federal revenues collected in the province grew by an average of 3.7% annually from 1995 to 2002, while expenditures dropped slightly – by an average of 0.2% annually.

These figures are in line with federal revenue and expenditure trends in other provinces. As illustrated in Figure 3, the 3.7% annual growth in federal revenues from Ontario was slightly higher than the national average (3.5%). Federal revenue growth over that period was also higher than the national average, however, in five other provinces – Alberta, Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Quebec and Nova Scotia.

Figure 3 – Average Annual Growth in Per Capita Federal Revenues by Province – 1995 to 2002



Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

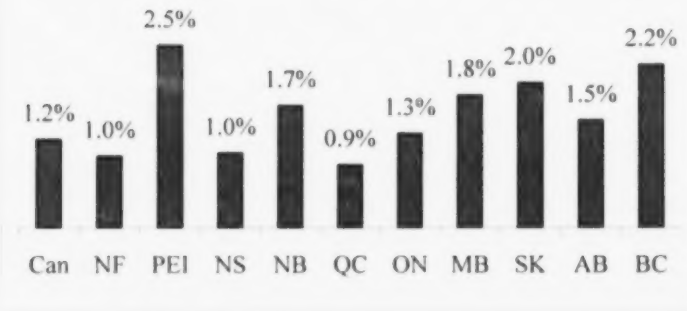
As for federal expenditures in Ontario, the average annual decrease of 0.2% from 1995 to 2002 is not because of a withdrawal of federal transfers or direct expenditures, but because of lower federal interest payments on the national debt. As mentioned above, PEA data – upon which the Ontario government's $23-billion gap argument is based – include all federal revenues and expenditures in the provinces. There is a general assumption that federal revenue

collection represents a "cost" to Ontarians (i.e., money flowing out of the province) while federal expenditures represent a "benefit" (money flowing in). However, one of those expenditure items is federal debt-servicing costs. Unlike all other federal expenditures, interest payment obligations do not yield any benefit.

PEA data allocate federal debt-servicing costs across Canada on an equal-per-capita basis. Since the mid-1990s, lower interest rates and budget surpluses have reduced federal debt-servicing costs considerably. From 1995 to 2002, those costs have fallen by an average of 4.1% per year.

As stated above, because Ontario is a wealthy province, per capita federal expenditures are lower there than in most other provinces. But, since debt-servicing costs are an equal-per-capita "expenditure," a decrease in federal debt-servicing costs has a greater proportional effect on Ontario than most other provinces. When interest payments on the debt are removed from total expenditures, federal program spending in Ontario is in line with the national average (Figure 4). From 1995 to 2002, federal program spending in Ontario grew by an average of 1.3% annually, compared to the Canada-wide average of 1.2%.

Figure 4 – Average Annual Growth in Per Capita Federal Program Spending by Province – 1995 to 2002



Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

This does not change the fact that there is a net outflow of funds from Ontario. The federal government still collects more revenue (per person) from Ontarians than from residents of most other provinces, and it spends less in Ontario (per person) than in most other provinces. However, the growth rates of revenues and expenditures since 1995 suggest that growth in federal revenues and expenditures in Ontario is in line with the national average.

FEDERAL BUDGET BALANCES AND THE $23-BILLION GAP

Ontario's $23-billion gap – or $21.2-billion gap in 2002 – is a measure of all federal revenues collected in the province, less federal expenditures made there (including debt-servicing costs). The resulting gap is frequently interpreted as the amount of money that is transferred from Ontario to other provinces. This view implies that the amount of money flowing out of the net "contributors" to Canada – Ontario, Alberta and British Columbia in 2002 – equals the amount flowing into the rest of the country. However, this is almost never true.

Unless the federal budget is perfectly balanced each and every year, total federal revenues (collected in all provinces and territories) never equal total federal expenditures (in the provinces and territories). In years where there is a federal deficit, expenditures (made in the provinces and territories) exceed revenues collected. In years with a budget surplus, the inverse holds.

In the context of net financial inflows and outflows to/from the provinces, it can be seen that in times of deficit – the early to mid-1990s, for example – federal expenditures made in the provinces were being financed by revenues from those provinces, plus government borrowing. Thus, in aggregate, more money was being spent in the provinces than was being collected from them. Considered individually, some provinces were net recipients of federal spending; others made net payments to the federal government. When there was a federal deficit, however, the balance was tilted towards the former.

In times of federal surplus – from 1997 to the present – the federal government collects revenues from the provinces and territories that it does not spend there. This means that the total contribution from the provinces and territories is greater than the total benefit they derive as a result. As above, some provinces are net recipients and others net payers. In this case, however, the balance is tilted towards the latter.

Since the "$23-billion gap" amounts to a simple balance sheet argument, the presence of federal deficits or surpluses is significant. From the perspective of a province looking at its "balance sheet" (federal revenues flowing out, federal expenditures flowing in), deficits are akin to an unreported source of federal revenue. The larger the federal deficit, the

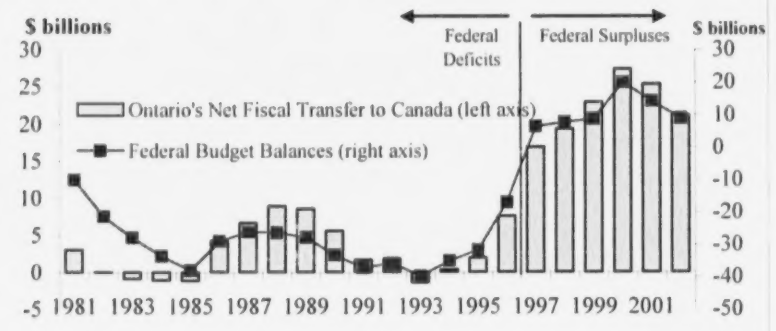
more money is "available" to spend in the provinces and territories. The best example of this is 1993. That year, the federal deficit was about $39.7 billion. Federal government borrowing was high enough that even Ontario was a net recipient of federal funds.

Conversely, from a provincial "balance sheet" perspective, federal surpluses are akin to an additional expenditure. So the net transfer out of contributing provinces such as Ontario goes not only to net recipient provinces, but also to "spending" on the surplus.

While this does not change the fact that there was a net transfer of $21.2 billion out of Ontario in 2002 compared to $2 billion in 1995, it does change dramatically the context in which that increase took place. The rise in Ontario's net contribution is not because the federal government collected proportionately less tax revenue from Ontario in 1995, nor is it because federal expenditures were higher then. Rather, it is because the federal government moved from a deficit to a surplus position over that period.

This point is illustrated in Figure 5, which shows the federal fiscal balance alongside Ontario's annual financial contribution to Canada: the greater the federal deficit, the lower the net transfer out of Ontario; the greater the surplus, the higher the outflow of funds from Ontario.

Figure 5 – Ontario's Net Fiscal Contribution to Canada

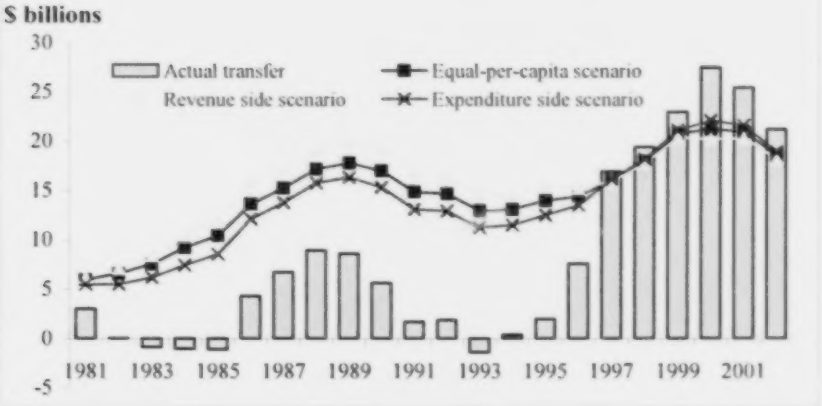


Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

So how would a balanced federal budget have affected Ontario's annual net transfer to the federal government from 1981 to 2002? It is, of course, impossible to say how federal revenue and expenditure decisions might have been different if the federal budget had been balanced over that period. However, by providing a number of possible scenarios, an approximate range of the effects of a balanced federal budget on Ontario's net transfer can be estimated.

Figure 6 shows three such scenarios: that the federal government balanced its budget by raising or lowering *revenues* as needed; that budget balances were achieved by adjusting *expenditures*; and that the federal deficit or surplus is distributed across the provinces and territories on an *equal-per-capita* basis.(4)

Figure 6 – Ontario's Net Fiscal Contribution to Canada: Accounting for Federal Budget Balances



Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts; figure prepared by Library of Parliament.

Under any of the three scenarios, the picture of Ontario's net contribution to Canada would have changed dramatically. In particular, the balanced budget scenarios clearly show that Ontario's net contribution to Canada would have been substantially higher over the

(4) In the first two scenarios, the provincial share of revenues/expenditures is assumed to be unchanged. In other words, if Ontario accounted for 40% of revenues, it would also account for 40% of the total under the hypothetically balanced budget.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1980s and for most of the 1990s – the years when the federal government saw deficits – and would have been a little lower over the last few years, in which the federal government posted budget surpluses. Net transfers from Ontario in 2002 would have been higher than in 1995, but the rate of increase would have been much lower than under the actual transfer. Moreover, net transfers in 2002 would have been about the same level as in the late 1980s.

CONCLUSION

In any federation, there will inevitably be some net redistribution of federal funds from one part of the country to another. This is a function of the fact that some areas are richer than others and that some areas require more expenditures in areas of federal jurisdiction than others (for military installations, for example).

The intent of this paper is not to cast doubt on the fact that Ontario is a net contributor to the financing of federal government activity, nor is it to suggest that Ontario is contributing too little or too much to that cause. Rather, it demonstrates the impact that federal budget deficits and surpluses have had on Ontario's net contribution to Canada.

PRB 05-15F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

RÉFLEXIONS SUR L'« ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS » DE L'ONTARIO

Michael Holden
Division de l'économie

Le 10 mai 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ONTARIO 2

SOLDES BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX ET
ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS 6

CONCLUSION 9

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉFLEXIONS SUR L'« ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS » DE L'ONTARIO

INTRODUCTION

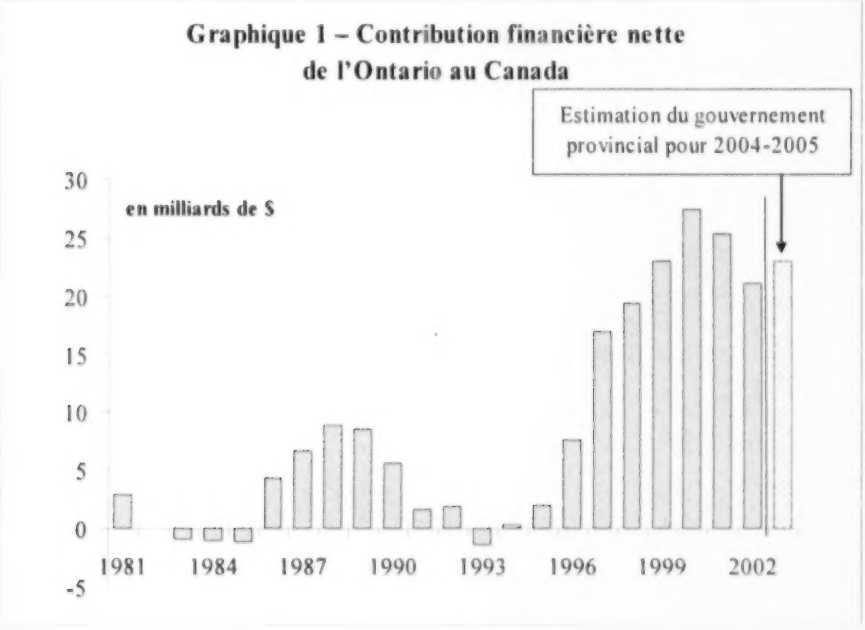
Vers la fin de janvier 2005, le gouvernement de l'Ontario a amorcé une campagne pour expliquer que la province versait plus que sa juste part à la confédération. En s'appuyant sur les données des Comptes économiques provinciaux (CEP) de Statistique Canada, la province a affirmé que l'Ontario fournissait chaque année 23 milliards de dollars de plus au gouvernement fédéral qu'elle ne touchait en retour sous forme de dépenses fédérales. Elle a également affirmé que cette contribution annuelle avait augmenté, puisqu'elle n'était que de deux milliards en 1995.

Les données des CEP sont considérées comme un résumé complet de tous les revenus fédéraux (impôts et contributions à l'assurance sociale) et de toutes les dépenses fédérales (dépenses directes, paiements de transfert et versement d'intérêts sur la dette fédérale) dans chacune des provinces. Par conséquent, les chiffres avancés par le gouvernement ontarien ne sont pas contestés, mais d'aucuns ont remis en question la teneur du message diffusé, soit que la hausse de l'écart de deux à 23 milliards de dollars représente une augmentation énorme du fardeau fiscal des Ontariens.

En réalité, comme on le verra dans ces pages, la croissance des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral en Ontario depuis 1995 correspond aux tendances observées dans d'autres provinces. L'augmentation frappante de la contribution financière nette de l'Ontario au Canada depuis 1995 tient surtout à ce que le gouvernement fédéral est passé d'une situation déficitaire à des budgets excédentaires pendant cette période. Or, la thèse de l'« écart de 23 milliards de dollars » ne tient pas compte de ce fait.

REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ONTARIO

Graphique 1 – Contribution financière nette de l'Ontario au Canada



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 1 illustre les transferts financiers annuels nets de l'Ontario au Canada. Il confirme que la contribution nette de l'Ontario au Canada est passée de deux milliards de dollars en 1995 à 21,2 milliards en 2002, dernière année pour laquelle des données officielles sont disponibles. Le chiffre de 23 milliards cité par le gouvernement ontarien est une estimation du transfert net en 2004-2005 faite par son ministère des Finances. Il repose sur les données antérieures des CEP sur les revenus et les dépenses et il a été rajusté en fonction des initiatives en matière de fiscalité et de dépenses annoncées dans les budgets fédéraux récents[1].

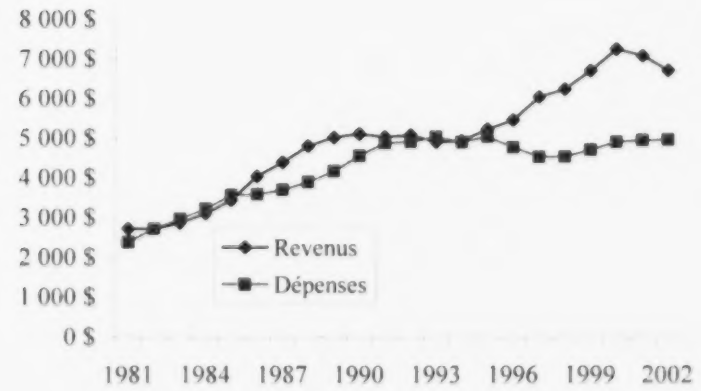
---

(1) La prévision du gouvernement ontarien, qui croit que le transfert net de la province au gouvernement fédéral augmentera, après avoir diminué depuis 2000, repose sur les augmentations récentes des paiements de transfert fédéraux (notamment pour la santé et la péréquation), augmentations dont on profitera davantage à l'extérieur de l'Ontario.

En 2002, le gouvernement fédéral a perçu 81,1 milliards de dollars en revenus auprès des Ontariens au moyen de divers impôts et transferts, soit l'équivalent d'environ 6 704 $ par personne. Pendant la même année, il a fait des dépenses directes et versé des paiements de transfert dans la province totalisant 59,9 milliards de dollars, ou 4 955 $ par personne. Parmi toutes les provinces, l'Ontario fait de loin la plus importante contribution totale nette au Canada, bien que les Albertains versent davantage par habitant.

S'il arrive fréquemment que les revenus fédéraux dépassent les dépenses fédérales en Ontario (graphique 2), et si l'Ontario fait habituellement au Canada une contribution financière nette, c'est que la province est riche. Certes, l'Ontarien moyen verse au gouvernement fédéral des montants plus élevés que ceux de la plupart des autres Canadiens, mais ce n'est pas parce que les Ontariens sont imposés plus lourdement ou font l'objet d'une autre forme de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, celui qui gagne 50 000 $ en Ontario verse exactement le même impôt fédéral qu'un contribuable qui touche le même salaire au Nouveau-Brunswick ou dans n'importe quelle autre province[2]. Les Ontariens versent plus d'argent dans les coffres fédéraux tout simplement parce que, en moyenne, ils ont des revenus plus élevés.

Graphique 2 – Revenus et dépenses par habitant du gouvernement fédéral en Ontario



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

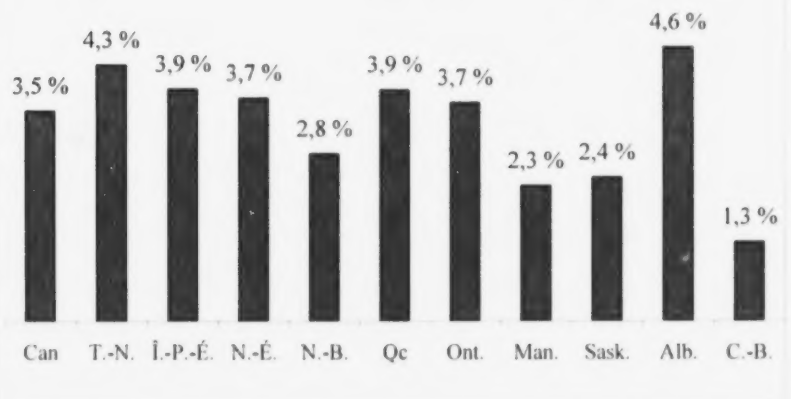
(2) La question est étudiée plus en détail dans un texte de Michael Holden, *Sept idées répandues au sujet de la péréquation*, PRB 04-58F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, mars 2005.

Le gouvernement fédéral dépense moins en Ontario parce que la province est riche. Par exemple, moins d'Ontariens ont droit à des prestations fédérales comme celles de l'assurance-emploi parce que les revenus dans la province sont plus élevés et que le chômage y est inférieur à la moyenne nationale. L'Ontario n'a pas droit aux paiements de péréquation non plus parce que la capacité de production de revenus du gouvernement provincial est trop forte[3].

Comme le graphique 2 le montre, l'augmentation du transfert financier net de l'Ontario au Canada, depuis 1995, est principalement la conséquence d'une forte croissance des revenus. Les revenus fédéraux par habitant provenant de la province ont augmenté en moyenne de 3,7 p. 100 par an de 1995 à 2002, tandis que les dépenses ont légèrement fléchi – soit de 0,2 p. 100 par an en moyenne.

Ces chiffres correspondent aux tendances observées dans les autres provinces pour ce qui est des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral. Comme on le constate au graphique 3, le taux de croissance annuel des revenus fédéraux en Ontario a été légèrement supérieur à la moyenne nationale (3,7 contre 3,5 p. 100), mais, dans cinq autres provinces, la croissance des revenus fédéraux a également été plus élevée que la moyenne nationale : Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Nouvelle-Écosse.

Graphique 3 – Croissance annuelle moyenne des revenus fédéraux par habitant, par province, de 1995 à 2002



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

(3) Il importe de signaler que les paiements de péréquation sont versés en fonction de la capacité de chaque province de produire elle-même des revenus. Toutefois, la formule est ainsi conçue que, même après avoir reçu le transfert, les provinces admissibles ont toujours une capacité de production de revenus inférieure à celle de l'Ontario.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

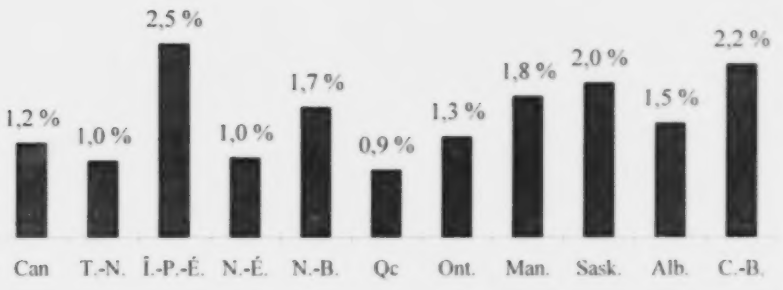
Quant aux dépenses fédérales en Ontario, la diminution annuelle moyenne de 0,2 p. 100 de 1995 à 2002 ne découle pas d'un retrait de transferts fédéraux ou de dépenses directes, mais de la diminution des paiements d'intérêt sur la dette nationale. Comme nous l'avons dit précédemment, les données des CEP – sur lesquelles le gouvernement ontarien appuie sa thèse sur un écart de 23 milliards de dollars – comprennent tous les revenus et toutes les dépenses du gouvernement fédéral dans les provinces. On présume généralement que la collecte de revenus fédéraux constitue un « coût » pour les Ontariens (c.-à-d. que de l'argent sort de la province), tandis que les dépenses fédérales sont un « avantage » (de l'argent qui est reçu). Toutefois, l'un des postes de dépense est celui du service de la dette fédérale. À la différence de toutes les autres dépenses fédérales, les paiements d'intérêts ne rapportent aucun avantage.

Les données des CEP répartissent les coûts du service de la dette dans tout le Canada au prorata de la population. Depuis le milieu des années 1990, des taux d'intérêt plus faibles et les excédents budgétaires ont permis de réduire considérablement les frais du service de la dette. Entre 1995 et 2002, ils ont diminué en moyenne de 4,1 p. 100 par an.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Ontario est une province riche et les dépenses fédérales par habitant y sont plus faibles que dans la plupart des autres provinces. De plus, étant donné que les frais du service de la dette sont une « dépense » répartie au prorata de la population, une diminution de ces frais a, proportionnellement, un effet plus marqué sur l'Ontario que sur la plupart des autres provinces. Si on retire les paiements d'intérêt sur la dette du total des dépenses, les dépenses de programme fédérales en Ontario se rapprochent de la moyenne nationale (graphique 4). De 1995 à 2002, les dépenses de programme fédérales en Ontario ont augmenté en moyenne de 1,3 p. 100 par an, alors que la moyenne canadienne a été de 1,2 p. 100.

Cela ne change rien au fait qu'il y a une sortie nette de fonds de l'Ontario. Le gouvernement fédéral perçoit toujours des revenus plus importants (par personne) auprès des Ontariens qu'il ne le fait auprès des habitants de la plupart des autres provinces, et il dépense moins en Ontario (par personne) que dans la plupart des autres provinces. Néanmoins, le taux de croissance des revenus et des dépenses depuis 1995 donne à penser que la croissance des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral en Ontario correspond à la moyenne annuelle.

Graphique 4 – Croissance annuelle moyenne des dépenses de programme fédérales par habitant, par province, de 1995 à 2002



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

SOLDES BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX ET ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS

L'écart de 23 milliards de dollars – ou de 21,2 milliards en 2002 – relevé par l'Ontario est celui qui existe entre tous les revenus fédéraux perçus dans la province et les dépenses fédérales qui y sont faites (y compris les paiements du service de la dette). Cet écart est fréquemment interprété comme le montant qui est transféré depuis l'Ontario vers les autres provinces. Selon cette conception, le montant versé par les provinces qui font une contribution nette au Canada – Ontario, Alberta et Colombie-Britannique en 2002 – est égal à celui qui est versé au reste du pays. Or, cela ne se vérifie presque jamais.

À moins que le budget fédéral soit parfaitement équilibré tous les ans, les revenus fédéraux totaux perçus dans l'ensemble des provinces et des territoires ne sont jamais égaux au total des dépenses fédérales dans les provinces et les territoires. Lorsqu'il y a déficit fédéral, les dépenses faites dans les provinces et les territoires dépassent les revenus qui y sont perçus. Lorsque le budget est excédentaire, l'inverse a lieu.

Dans le contexte des rentrées et des sorties nettes de fonds des provinces, on peut constater que, lorsqu'il y a déficit fédéral – du début jusqu'au milieu des années 1990, par exemple –, le fédéral finance ses dépenses faites dans les provinces sur les revenus qu'il touche dans ces provinces ainsi que sur les emprunts qu'il contracte. Ainsi, au total, il dépense plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'argent dans les provinces qu'il n'en perçoit. Si on considère les provinces individuellement, certaines sont des bénéficiaires nets des dépenses fédérales, tandis que d'autres sont des payeurs nets. En période de déficit fédéral, les premières reçoivent davantage collectivement que les secondes ne contribuent.

L'inverse se vérifie lorsqu'il y a excédent budgétaire fédéral – de 1997 à aujourd'hui, par exemple : le gouvernement fédéral perçoit alors plus de revenus dans les provinces qu'il n'y fait de dépenses. Par conséquent, la contribution totale des provinces est supérieure aux avantages qu'elles retirent. Dans ce cas, les provinces qui sont bénéficiaires nets reçoivent moins collectivement que ne contribuent celles qui sont des payeurs nets.

Étant donné que la thèse de l'« écart de 23 milliards de dollars » est un argument simplement fondé sur le bilan, la présence de déficits ou d'excédents fédéraux a son importance. Du point de vue d'une province qui considère son « bilan » (revenus fédéraux qui sortent de la province et dépenses fédérales à l'avantage de la province), un déficit du fédéral s'assimile à une source non déclarée de revenus de provenance fédérale. Plus le déficit fédéral est lourd, plus il y a d'argent « disponible » à dépenser dans les provinces et les territoires. Le meilleur exemple est celui de 1993. Cette année-là, le déficit fédéral s'élevait à environ 39,7 milliards de dollars, et les emprunts du gouvernement fédéral étaient suffisamment élevés pour que même l'Ontario soit un bénéficiaire net de fonds fédéraux.

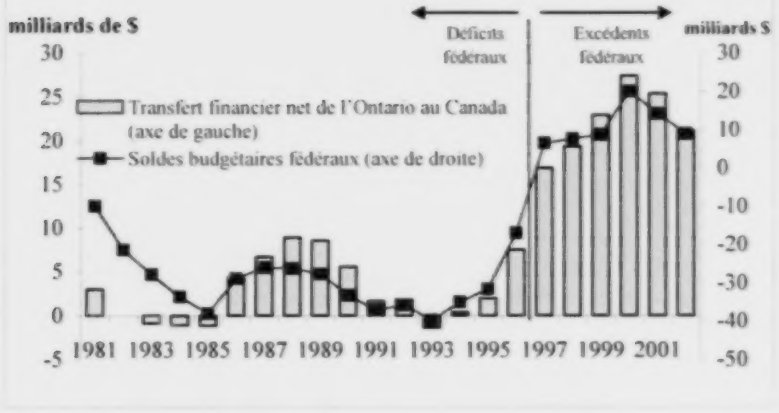
À l'inverse, toujours du point de vue du « bilan » provincial, les excédents fédéraux équivalent à une dépense supplémentaire pour la province. Ainsi, le transfert net des provinces contributrices comme l'Ontario va non seulement aux provinces qui sont bénéficiaires nets, mais aussi à une « dépense » qui alimente l'excédent fédéral.

Cela ne change rien au fait qu'il y a eu un transfert net de 21,2 milliards de dollars vers l'extérieur pour l'Ontario en 2002, contre deux milliards en 1995, mais transforme profondément le contexte de cette augmentation. L'augmentation de la contribution nette de l'Ontario ne tient pas à ce que le gouvernement fédéral aurait perçu, proportionnellement, des impôts moins élevés en Ontario en 1995, ni à ce que les dépenses fédérales auraient été plus élevées pendant cette période, mais plutôt au fait que, pendant cette période, le gouvernement fédéral est passé d'une situation déficitaire à des budgets excédentaires.

Le graphique 5 fait ressortir ce point en illustrant à la fois l'évolution du solde budgétaire fédéral et celle de la contribution financière annuelle de l'Ontario au Canada : plus le

déficit fédéral est lourd, moins le transfert net de l'Ontario est élevé, et plus l'excédent est considérable, plus la sortie de fonds de l'Ontario est importante.

Graphique 5 – Contribution financière nette de l'Ontario au Canada



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

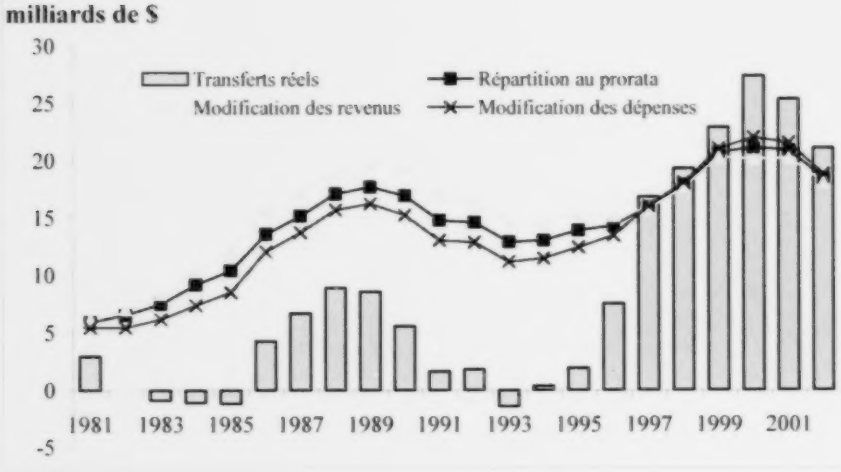
Quel aurait été l'effet d'un budget fédéral équilibré sur les transferts annuels nets de l'Ontario au gouvernement fédéral entre 1981 et 2002? Il est impossible, bien sûr, de dire comment les décisions sur les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral auraient pu différer si le budget fédéral avait été équilibré pendant cette période, mais on peut estimer, en faisant appel à un certain nombre de scénarios, la gamme des effets approximatifs de l'équilibre budgétaire fédéral sur les transferts nets de l'Ontario.

Le graphique 6 illustre trois scénarios : le gouvernement fédéral a équilibré son budget en augmentant ou réduisant ses *revenus*, selon les circonstances; il l'a équilibré en rajustant ses *dépenses*; le déficit ou l'excédent fédéral est réparti entre les provinces et territoires au *prorata de la population*[4].

---

(4) Dans les deux premiers scénarios, on présume que la part provinciale des revenus/dépenses est inchangée. Autrement dit, si l'Ontario fournissait 40 p. 100 des revenus, la proportion du total resterait la même dans un hypothétique budget équilibré.

Graphique 6 – Contribution financière nette de l'Ontario au Canada : prise en compte des soldes budgétaires fédéraux



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

Dans n'importe lequel des trois scénarios, la contribution nette de l'Ontario au Canada aurait changé radicalement. Les scénarios d'équilibre budgétaire montrent clairement que la contribution nette de l'Ontario au Canada aurait été nettement plus élevée pendant les années 1980 et la majeure partie des années 1990 – lorsque le gouvernement fédéral enregistrait des déficits – et légèrement moins élevée ces dernières années, au cours desquelles le gouvernement fédéral a affiché des excédents budgétaires. Les transferts nets de l'Ontario en 2002 auraient été plus élevés qu'en 1995, mais le taux d'augmentation aurait été bien plus faible que dans la situation actuelle. En outre, les transferts nets en 2002 auraient été à peu près au même niveau qu'à la fin des années 1980.

CONCLUSION

Dans toute fédération, il y a inévitablement une certaine redistribution nette des fonds fédéraux entre les diverses régions du pays. C'est que certaines régions sont plus riches

que d'autres et que certaines ont besoin de dépenses plus élevées que d'autres dans des domaines de compétence fédérale (installations militaires, par exemple).

Le but poursuivi dans ces pages n'était pas de mettre en doute le fait que l'Ontario est un contributeur net au financement de l'activité du gouvernement fédéral, ni de laisser entendre que l'Ontario contribue trop ou trop peu. Il s'agissait plutôt de faire ressortir les répercussions des déficits et excédents budgétaires sur la contribution nette de l'Ontario au Canada.